

# ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PROVINCIALES EN LA ARGENTINA. 1959 - 2010 ¿CONVERGENTE O DIVERGENTE?

*Por ALBERTO PORTO<sup>1</sup>*

---

## 1. Introducción

La estructura del gasto público, definida como la participación de cada tipo de gasto en el total, es un asunto de interés teórico y empírico en el estudio de las finanzas de los gobiernos subnacionales. En este trabajo se aborda el tema para los gobiernos provinciales en la Argentina para un periodo largo: 1959 a 2010. La pregunta central es si las políticas presupuestarias (gastos) de los gobiernos provinciales convergen a lo largo del tiempo. ¿La canasta o “mix” de bienes en cada provincia es similar o existen diferencias?, si existen diferencias ¿Se han mantenido a lo largo del tiempo o se han modificado?, ¿Cuáles son las diferencias -distancias- de las canastas entre las provincias?, ¿Se han ampliado o han disminuido?, ¿Cómo puede explicarse la evolución?

En economía de los gobiernos locales la distribución territorial de las variables fiscales ocupa un lugar central -a diferencia de los desarrollos de Samuelson (1954, 1955) que no consideran el territorio. Oates (1972) supone que los bienes públicos locales, en caso de proveerse centralmente, lo serán sobre una base uniforme, igual en cada jurisdicción, debido a problemas informativos. En cambio, un modelo descentralizado, con o sin movilidad de personas y factores, permite obtener ganancias de bienestar al adaptarse la oferta a la demanda en las distintas jurisdicciones. Hay una presunción de diferentes canastas en las distintas jurisdicciones si es que, *ceteris paribus*, difieren los ingresos y/o las preferencias de las personas.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas. Se agradece la efectiva y valiosa colaboración de Natalia Porto y Noelia Garbero.

En el modelo de Tiebout (1956) el trabajo es el factor móvil que busca la localidad con el paquete de gastos e impuestos que maximiza su utilidad. Suponiendo ingresos iguales, en la medida que las preferencias difieran en la población, tenderán a formarse comunidades homogéneas, distintas entre sí en su política fiscal. Las personas con preferencias intensivas en bienes públicos locales formarán una comunidad distinta de la integrada por las personas con preferencias intensivas en el bien privado. En este caso, en equilibrio, existirán diferentes políticas fiscales en las jurisdicciones, que se mantendrán a lo largo del tiempo. Las presentaciones simples de estos modelos se realizan con un bien público y un bien privado, pero se pueden extender considerando un cierto nivel de gasto público, observando la diferente estructura del gasto (distintas canastas).

En Tiebout la formación de comunidades homogéneas en cuanto a las canastas de gastos se logra por la vía de la movilidad de las personas - el “voto con los pies”. En el modelo de competencia interjurisdiccional, á la Oates y Schwab (1988) el capital es móvil y el trabajo es no-móvil. En este caso las canastas de gastos para las familias pueden diferir también al interior de las jurisdicciones debido a que no existe un mecanismo para la formación de comunidades homogéneas. El rendimiento neto del capital, en cambio, es el mismo en todas las jurisdicciones -que, en caso de ser gravado, debe serlo en base al principio del beneficio.

En este trabajo se cuantifica la evolución de la estructura de los gastos provinciales en la Argentina, para el periodo 1959-2010, y se indagan preliminarmente algunos de los factores que pueden explicar el resultado.

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección 2 se desarrolla un modelo simple de estructura de gastos con la finalidad de fijar las ideas del trabajo. La cuantificación para las provincias argentinas, para 1959-2010, es el objetivo de la sección 3. Los resultados se comentan en la sección 4 y en la sección 5 se concluye.

La principal conclusión es que la estructura de los gastos se ha hecho más similar a lo largo del tiempo y que para entender la evolución de las variables fiscales provinciales -en el caso de este trabajo, la estructura de los gastos- es necesario centrarse en el impacto de las políticas nacionales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Un factor que adicionalmente conduce a la convergencia de las canastas de bienes es la interdependencia de gastos entre las jurisdicciones. En la función de utilidad de la jurisdicción *i* entra como argumento la estructura de gasto de la jurisdicción *j* y viceversa. De esa forma, la probabilidad de que

## 2. Modelo Simple

Supóngase un tamaño dado del presupuesto que se normaliza a la unidad. La estructura del gasto es

$$\sum_{i=1}^s g_i = 1, \quad g_i = \frac{G_i}{G}$$

Siendo  $G_i$  el gasto en la finalidad  $i$  y  $G$  el gasto total.

El gobierno elige la estructura del presupuesto que maximiza el beneficio (económico y/o político) dado por  $B(g_1, \dots, g_s, X)$  sujeto a  $\sum_{i=1}^s g_i = 1$ , o sea,

$$L = B(g_1, \dots, g_s, X) - \lambda \left( \sum_{i=1}^s g_i - 1 \right)$$

donde  $X$  es un vector de variables exógenas. Para simplificar se supone que el beneficio de cada tipo de gasto es independiente de los otros gastos (derivada segunda cruzada igual a cero) y que el beneficio marginal es positivo y decreciente.

Las CPO son,

$$\frac{\partial B}{\partial g_i} - \lambda = 0, \quad i = 1, \dots, s$$

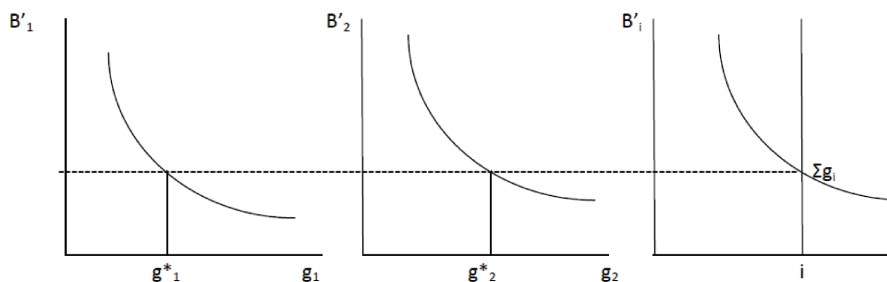
$$\sum_{i=1}^s g_i - 1 = 0$$

---

un estado adopte un nuevo programa es alta si otros estados, que se consideran un punto de comparación, lo han adoptado. Las jurisdicciones emulan a sus vecinos económicos (Case, Rosen and Hines Jr, 1993). Algo similar ocurre con la política tributaria (Besley y Case, 1995). La globalización con sus efectos de eficiencia y compensación (Garrett y Mitchell, 2001; Garret y Nikerson, 2001; Dreher, Sturm y Ursprung, 2006) puede jugar un rol en la determinación de la estructura comparada de los gastos. En estos modelos la estructura de los gastos se determina endógenamente. En otros enfoques se estudia el impacto de una estructura dada de gastos sobre distintas variables económicas, p. ej. la convergencia económico-social entre las jurisdicciones (Aschauer, 1989; Barro, 1990, Devarajan, Swaroop and Zou, 1996; Sanz y Velázquez, 2001).

La estructura presupuestaria debe ser tal que el beneficio marginal sea igual para todo tipo de gastos. En la Figura 1 se presenta la situación para el caso de dos tipos de bienes.

**Figura 1- Estructura Presupuestaria**



Cada jurisdicción elige la estructura presupuestaria que maximiza el beneficio. El equilibrio puede ser diferente en cada comunidad debido a diferencias en las funciones de beneficio. El modelo plantea la elección de un gobierno á la Oates. En este trabajo la atención se centra en la comparación de la evolución de las estructuras de gastos provinciales y de algunas políticas nacionales que pueden haberlas afectado.

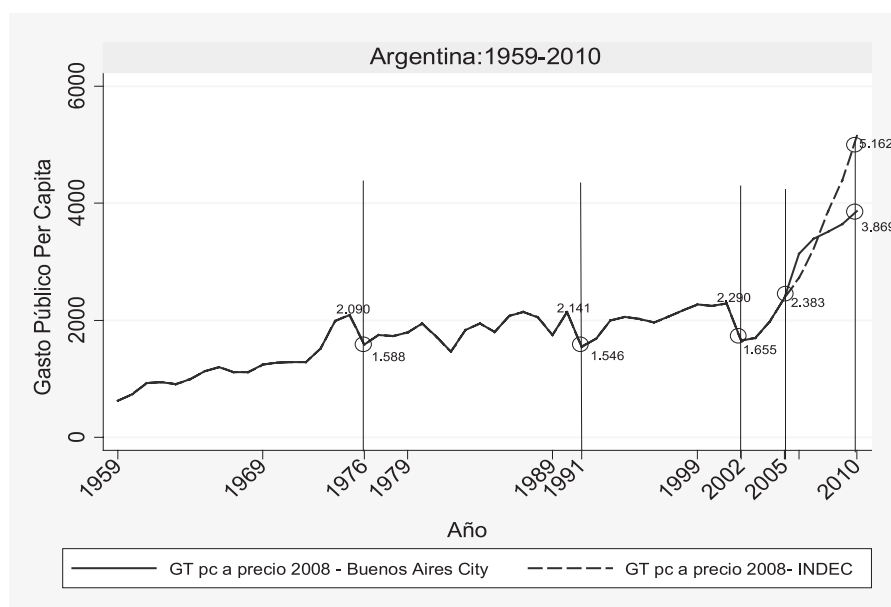
### 3. Cuantificaciones

#### 3.1. Gasto total per capita. 1959-2010

A modo de introducción al análisis cuantitativo en la Figura 2 se presenta la evolución del gasto total per capita (GPpc) del conjunto de provincias para el periodo 1959-2010, en millones de pesos del 2008. El GPpc presenta 4 periodos marcados de crecimiento. El primero muestra un crecimiento estable que va desde 1959 hasta el año 1975, cuando se produce una fuerte caída (1976, como consecuencia de la crisis económica). El segundo periodo, comprendido entre 1976 hasta 1990 presenta un crecimiento más fluctuante, con varios episodios de caída del gasto que culmina en 1991 con un nivel similar al de 1976. El tercer periodo de crecimiento comienza en 1992 y termina, junto con la convertibilidad, en el año 2001. En el periodo final, el gasto público también aumenta con una tasa de crecimiento mayor. La tasa de crecimiento anual acumulativa a lo largo de todo el periodo fue del 4,49%.

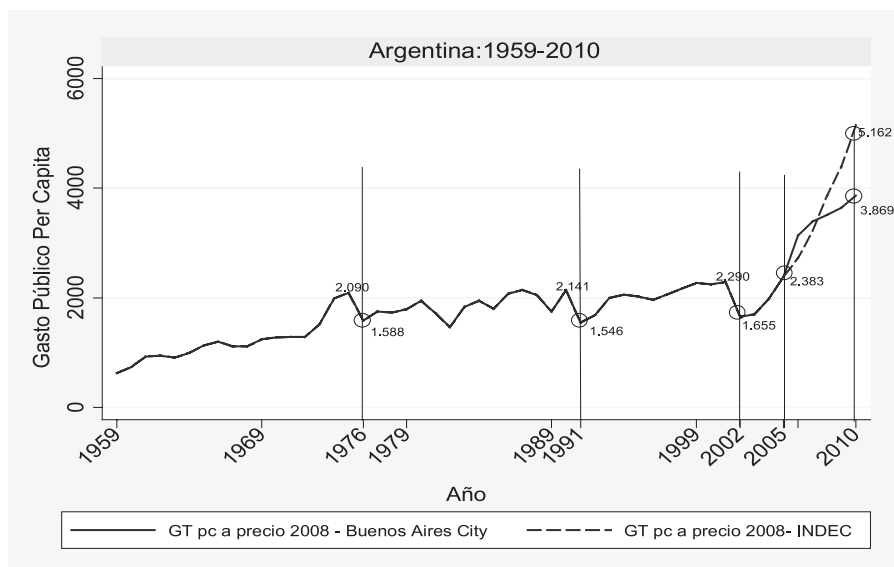
El coeficiente de variación del gasto total per cápita, considerando todas las jurisdicciones se muestra en la Figura 3. Si bien hay fluctuaciones año a año, se observa una clara tendencia a la dispersión de los gastos totales per cápita hasta fines de los ochenta. Luego de una abrupta caída hasta 1994, la tendencia a la dispersión reaparece, sin alcanzar el pico de fines de los ochenta. Esta evolución está determinada, en gran medida, por la distribución entre provincias de las transferencias nacionales (Porto, 2005).

**Figura 2 - Evolución del Gasto Público per Cápita (en millones de \$ 2008)**



*Fuente:* Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

**Figura 3 - Coeficiente de variación del Gasto Público per Cápita**

*Fuente:* Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

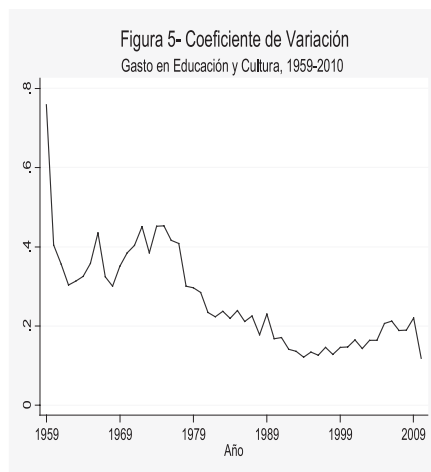
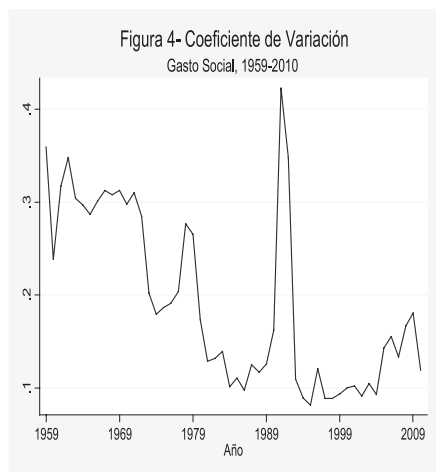
### 3.2. Evolución de la estructura de los gastos provinciales. 1959-2010

La evolución comparada de la estructura de gastos provinciales en la Argentina, para 1959-2010, se estudia utilizando tres medidas de uso frecuente: el coeficiente de variación de los distintos tipos de gasto; el índice de diferencia o distancia, considerando para cada año el grado de disimilitud de los gastos por función y por provincia; y la estimación lineal de la convergencia de los distintos tipos de gastos per cápita entre las provincias.

3.2.1. En primer lugar se calcula el coeficiente de variación de las estructuras de gastos considerando todas las provincias. Si en todas las provincias las estructuras fueran iguales el coeficiente sería igual a cero. El coeficiente aumenta su valor a medida que la dispersión de las estructuras aumenta. Los resultados se vuelcan en las Figuras 4 a 12.

En general, a lo largo del periodo, el coeficiente de variación disminuye. Las mayores divergencias (mayor valor del coeficiente) se registran en los

gastos de capital y en los servicios de la deuda pública. La mayor disminución corresponde a los denominados “gastos sociales”<sup>3</sup> (salud y educación y cultura).



*Fuente:* Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

<sup>3</sup> Si bien el término “gasto social” se ha generalizado, especialmente en el mundo de funcionarios, políticos y consultores, es inapropiado ya que lleva a pensar que el resto de los gastos públicos son “antisociales”. Algo similar ocurre en otras áreas, p.ej. la de precios y tarifas de servicios públicos.

Figura 7- Coeficiente de Variación

Gasto según Funcionamiento, 1959-2010

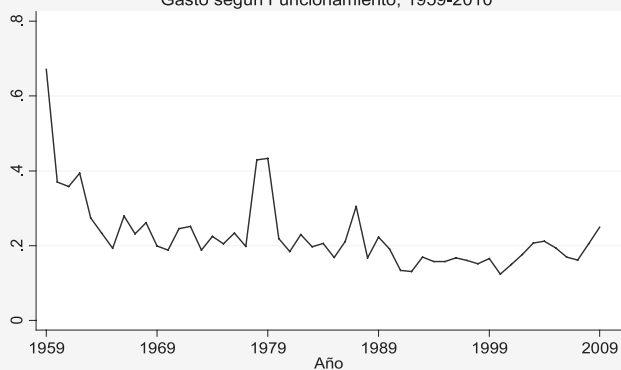


Figura 8- Coeficiente de Variación

Gasto de Administración General, 1959-2010

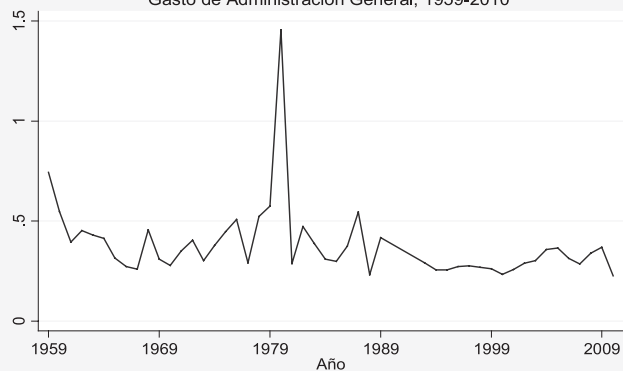
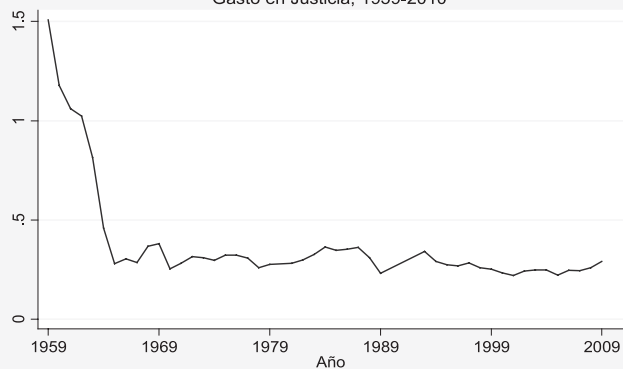
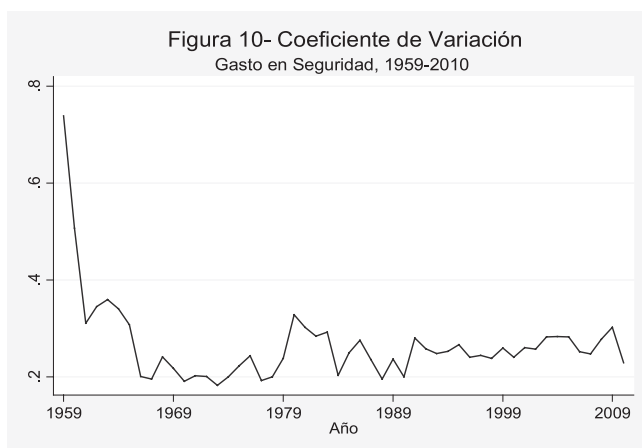


Figura 9- Coeficiente de Variación

Gasto en Justicia, 1959-2010

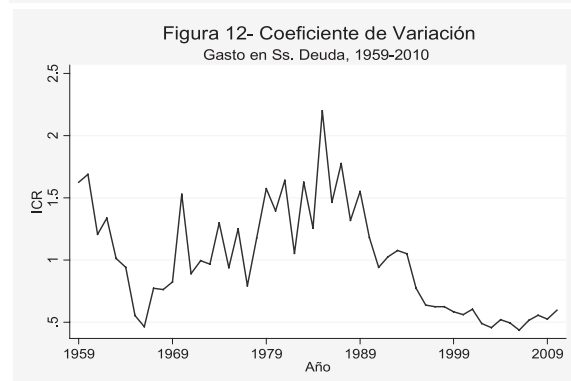
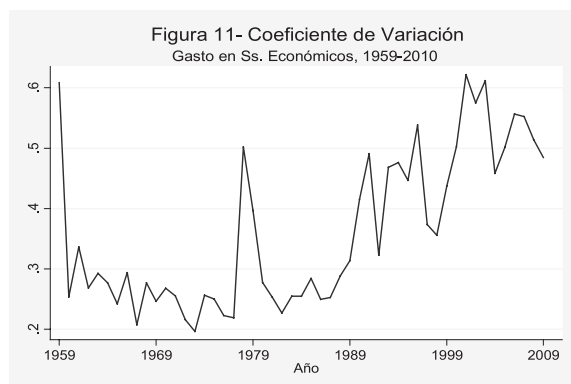






*Fuente:* Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.



*Fuente:* elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* a partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

3.2.2. Un segundo indicador de la evolución de las estructuras de gastos es el de dispersión o “diferencia” entre las provincias. Es un índice de distancia que considera simultáneamente las diferencias entre las finalidades de gasto para todas las provincias. El cálculo se realiza con la expresión<sup>4</sup>,

$$ID_t = \frac{1}{s} \sum_{f=1}^s \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left| \frac{G_{fit} / \sum_{f=1}^s G_{fit}}{\sum_{i=1}^n G_{fit} / \sum_{f=1}^s \sum_{i=1}^n G_{fit}} - 1 \right| \right] \quad (1)$$

donde:

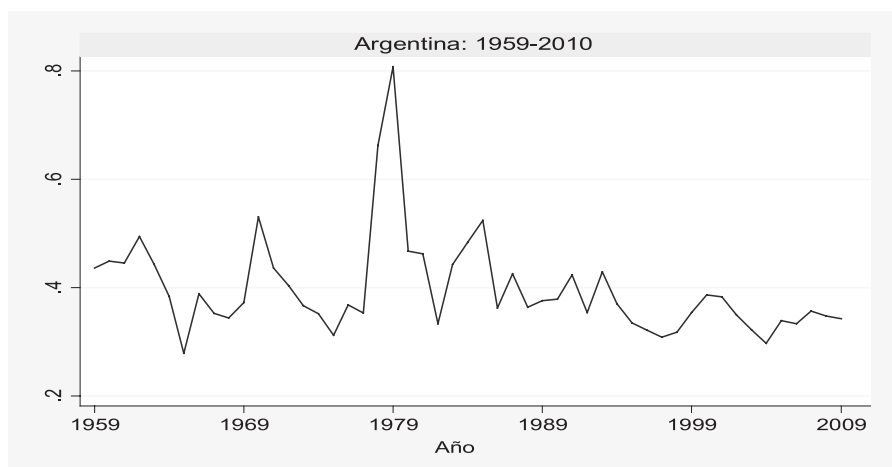
$G_{fit}$ : es el Gasto Público en la función  $f$  de la provincia  $i$  en el año  $t$ .

$S$ : cantidad de funciones de Gasto Público, igual a 4 (Funcionamiento, Social, Servicios Económicos y Deuda Pública).

$N$ : número de provincias e igual a 24.

$T$ : años 1959 a 2010.

**Figura 13 - Índice de Distancia del Gasto Público per Cápita**



**Fuente:** Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

**Nota:** A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

<sup>4</sup> Ver Sanz y Velázquez (2001)

La evolución de este indicador (ver Anexo y Figura 13) muestra que la distancia entre provincias ha disminuido a lo largo del tiempo, revelando que las estructuras de gastos son mas similares. Es el mismo resultado que el obtenido con el coeficiente de variación.

3.2.3. Convergencia absoluta (convergencia  $\beta$ ) de los distintos tipos de gastos per cápita. Se utiliza la expresión lineal usual,

$$TCA_j = (lgp_{jtf} - lgp_{jto}) / T = \alpha + \beta lgp_{jto} + u_j$$

En donde  $TCA_j$  es la tasa de crecimiento anual promedio del Gasto Público,  $lgp_{toj}$  es el logaritmo del GPpc en el periodo inicial (año 1959),  $lgp_{jtf}$  es el logaritmo del GPpc en el periodo final (año 2009),  $T$  es el número de años entre el periodo inicial y el periodo final, y  $u_j$  son factores no observables.

**Tabla 1 - Estimaciones de convergencia absoluta  $\beta$ . Gasto Público per Cápita**

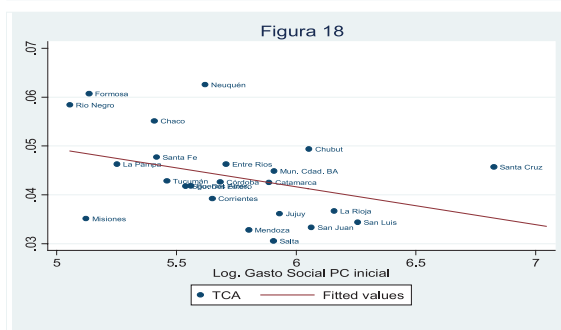
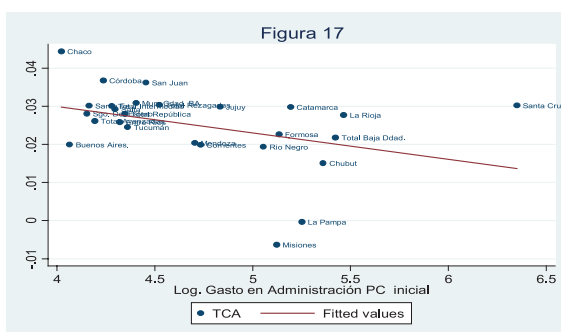
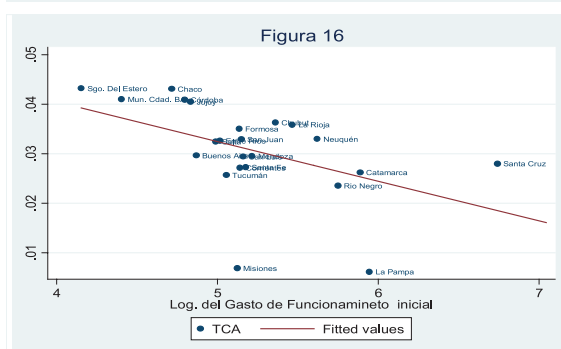
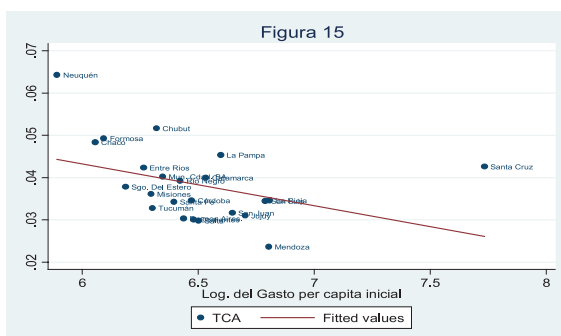
VARIABLES	Tasa de crecimiento anual promedio					
	Gasto Total	Gasto en Funcionamiento	Gasto en Administración	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Betha	-0.00968* (0.00485)	-0.00801** (0.00312)	-0.00700* (0.00416)	-0.00774* (0.00407)	-0.0115*** (0.00318)	-0.00244 (0.00319)
Constante	0.100*** (0.0315)	0.0725*** (0.0164)	0.0577*** (0.0199)	0.0881*** (0.0233)	0.0983*** (0.0158)	0.0433** (0.0155)
Observaciones	23	23	21	23	21	18
R <sup>2</sup>	0.257	0.246	0.161	0.162	0.407	0.036

Errores estandar en parentesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

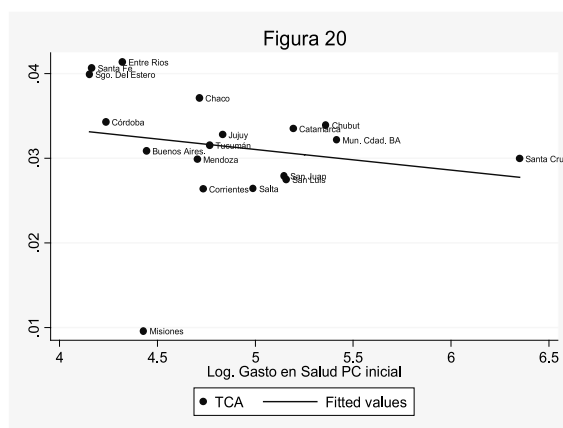
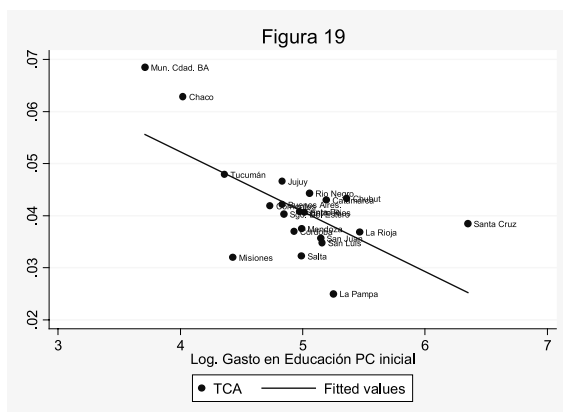
Fuente: Elaboración propia.

Los valores negativos de los coeficientes (Tabla 1) indican que las provincias que tenían los valores más bajos del gasto per capita (total y por funciones) han tenido una tasa de crecimiento mayor que las que exhibían los valores más altos. Esta relación negativa (Figuras 15 a 20).



*Fuente:* Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.



*Fuente:* Elaboración propia. Se utiliza datos de Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal (2004) para el periodo 1959-1980, CIAP para el periodo 1981-1992 y datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica para los años 1993 a 2010.

*Nota:* A partir del 2006 se utiliza el IPC de Buenos Aires City.

Los tres indicadores (coeficiente de variación, distancia y convergencia) dan el mismo resultado: en el período 1959-2010 las estructuras de gastos provinciales se han hecho más similares. La pregunta es cómo puede explicarse este fenómeno observado. En lo que sigue se exponen algunos argumentos que apuntan en esa dirección.

#### 4. Comentarios sobre los resultados

La similitud creciente, a lo largo del tiempo, de las estructuras de gastos públicos provinciales es, en gran medida, el resultado de decisiones que no se toman a nivel provincial. Mucho del crecimiento y de los cambios en estructura se deben a políticas nacionales: por un lado, las disposiciones constitucionales y de las leyes de coparticipación de impuestos y, por otro lado, las interferencias unilaterales de la Nación -aceptadas pasivamente por las provincias<sup>5</sup>. Si bien es difícil un análisis detallado, algunos hechos se presentan a continuación.

##### *4.1. La igualación fiscal en las constituciones (1853 y 1994) y las leyes de coparticipación federal de impuestos*

El objetivo de “igualación fiscal” ha estado presente en los regímenes de coparticipación de impuestos. Ya en la Constitución Nacional de 1853 se establecieron los Aportes del Tesoro Nacional en el art. 67 inc. 8º (que fija entre las atribuciones del Congreso Nacional “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”).

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación a partir del 1935, la corrección de las disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos explícitos de la política económica. Según la Memoria de la Secretaría de Hacienda de la Nación de 1935, la centralización tributaria y la coparticipación tendieron al logro (entre otros objetivos) de “una distribución igualitaria beneficiando a los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes.” La redistribución era moderada ya que el único ponderador con esa característica era la población.

En una segunda etapa -a partir de 1947- se acentúa el objetivo redistributivo. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de la Ley 12.956 (1946) se expresa que “el 2% se distribuirá inversamente proporcional a la población (...) de modo de favorecer a las Provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas (...)”.

---

<sup>5</sup> Ver Porto (2005 y 2012) para la Argentina. Un proceso similar para los Estados Unidos está documentado en Baicker, Clemens y Singhal (2012).

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Ley 14.788 (1958) se expresa que:

...el régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos pueda llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas Provincias en provecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas Provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello (...)

Un nuevo avance se da con la Ley 20.221 (1973), en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de distribuidores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se consagra como uno de los objetivos el:

...reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias de menores recursos, *a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes*<sup>6</sup>.

La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la “igualación” -ahora más amplia que la fiscal- y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994.

...La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, (...) será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Art. 75° inc. 2).

Es interesante observar los cambios en los objetivos de estas disposiciones constitucionales y legales. Al principio el objetivo se centraba en transferir recursos de las provincias ricas a las pobres; en la Ley 20221 se explicita

---

<sup>6</sup> Las cursivas no están en el original

el objetivo de garantizar la provisión de los servicios públicos de modo de la igualdad de tratamiento a lo largo del territorio; en la Constitución de 1994 se extiende el objetivo de igualdad territorial en cuanto a grado de desarrollo y calidad de vida. Un hecho adicional a notar es que las leyes de coparticipación iniciales fijaban los objetivos de las transferencias pero no avanzaban en cuanto a condicionar los montos a determinados tipos de gastos. La introducción de condicionalidades en las leyes es una forma de interferencia nacional.

#### *4.2. Mandatos nacionales con impacto en los presupuestos provinciales*

Existe una larga lista de interferencias nacionales -tanto del lado de los gastos como de los impuestos- que impactaron significativamente en las finanzas provinciales. En esta sección se ejemplifica especialmente con el gasto en educación por ser el de mayor importancia cuantitativa<sup>7</sup>.

Hacia fines de los años setenta se profundizó la tendencia, que se registraba desde años anteriores, de incrementar la participación de las provincias en la provisión del bien educación (pre-primaria, primaria y secundaria). Hasta ese momento el gobierno nacional había dejado la atención de los crecimientos de la demanda en manos de los gobiernos provinciales, pero por distintas razones prestaba servicios en varias provincias, en forma complementaria o sustitutiva de la provincial. Una característica de este proceso fue que la mayor participación provincial en la provisión se compensaba con mayor participación de las provincias en la distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos.

Unos pocos datos revelan la magnitud de este proceso. En 1950 el gobierno nacional atendía el 42,8% de los alumnos en escuelas primarias y las provincias el 49,3%; en 1970 los porcentajes fueron, respectivamente, 29,9% y 55%. La participación en alumnos secundarios del gobierno nacional disminuyó del 62,6% en 1960 al 47,3% en 1970, en tanto que la de las provincias fue del 11% y 19,6% respectivamente. En educación pre-primaria el gobierno nacional pasó de atender el 64,4% de los alumnos en

---

<sup>7</sup> Como un antecedente importante del lado del gasto puede mencionarse la política nacional de equiparar los salarios de todos los empleados públicos provinciales y municipales con los nacionales en los años 1971/72.



1950 a 21% en 1970; las provincias, que prácticamente no brindaban el servicio en 1950, participaron con el 47,4% en 1970. Procesos similares, con distinta intensidad, se verificaron en otros servicios. La distribución primaria de la coparticipación acompañó financieramente ese proceso duplicándose la participación provincial entre 1950 y 1970.

A fines de los años setenta el gobierno nacional transfirió a las provincias las escuelas primarias que tenía a su cargo. Las provincias debieron enfrentar no solo los incrementos de la demanda -como lo venían haciendo- sino también el hacerse cargo de los servicios transferidos. La participación del gobierno nacional fue del 3,7 en educación primaria y 3,3% en pre-primaria; la de las provincias pasó a 55% y 66,8%, respectivamente (1979). Una novedad de este proceso fue que la transferencia se realizó sin la contrapartida financiera. El impacto sobre las finanzas provinciales fue muy significativo: la transferencia representó un incremento del gasto de 0,83% del PIB<sup>8</sup>. Este incremento de gastos fue equivalente a 8,16% de la coparticipación correspondiente a las provincias (cálculos de 1981). En oportunidad de tratarse en el Congreso Nacional al ley 23548 (aún vigente) las provincias reclamaron y obtuvieron el 56,66% de participación que resultaba del 48,5% de la Ley 20221/73 más el 8,16% por la transferencia de servicios<sup>9</sup>. Las cuentas provinciales reflejaron el impacto de las transferencias: el gasto provincial (incluyendo la CABA) pasó del 6,6% del PIB en 1976-77 al 7,9% en 1980 (7,5% promedio simple de 1979-81).

Una política similar se aplicó en 1992 para las escuelas secundarias. La nación dejó de participar en la provisión (sólo 0,2% en 1994) en tanto que las provincias aumentaron la suya al 79,2% de los alumnos. Esta transferencia, como la de 1978-80, se realizó sin contrapartida de fondos y el impacto sobre los gastos provinciales fue de 0,69% del PIB. El gasto provincial pasó del 7,6% del PIB en 1991 al 8,2% en 1992.

Una vez completada la transferencia, el avance nacional continuó con la fijación central de las políticas educativas y su financiamiento. La ley de financiamiento educativo (26075/06) estableció un sendero de crecimiento del gasto educativo consolidado a partir de la situación en 2005, hasta alcanzar el

---

<sup>8</sup> Sin incluir los aportes para ferrocarriles y vialidad. Cálculos de Nuñez Miñana y Porto (1981)

<sup>9</sup> Para más detalles ver la Introducción de Porto (1990).

6% del PIB en 2010. Con esa finalidad fijó la magnitud del gasto del conjunto de provincias y la CABA y la obligación para cada provincia de establecer una asignación específica a partir del monto consolidado. Fijó como una de las prioridades el mejoramiento de los salarios docentes y quedó a cargo de la fijación central de las pautas para la fijación del salario mínimo (junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación y los gremios docentes). Es un paso a la uniformidad entre provincias de la remuneración del factor en el que es intensiva la actividad. En efecto en las provincias no se limita a los salarios docentes sino que se traslada al salario de todos los agentes públicos.

La ley nacional de responsabilidad fiscal (No 25917/04) es un claro ejemplo de centralismo en las decisiones fiscales. La ley establece pautas que (teóricamente) deberían cumplir los tres niveles de gobierno sin tener en cuenta las características particulares de cada provincia. A modo de ejemplo, se limita la expansión de los gastos de cada provincia a la evolución del producto interno bruto de todo el país, sin tener en cuenta que las diferencias en las estructuras productivas provinciales pueden llevar a tasas de variación del producto bruto geográfico muy diferentes. En la ley de financiamiento educativo (No 26075/05) se establece que si el objetivo de incremento del gasto en educación afecta el cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal, el organismo de control los “considerará especialmente”, o sea, son disposiciones que también tienden a alterar la estructura de los gastos y a crear incentivos para la contabilidad creativa.

Resumiendo. La política nacional pasó de congelar la oferta de sus servicios educativos y dejar los crecimientos de la demanda a cargo de las provincias; a transferir los servicios que quedaron a su cargo de educación pre-primaria y primaria; a transferir los de educación media; y, finalmente, entre otras, a fijar políticas uniformes en cuanto a crecimiento del gasto total, y niveles salariales.

## **5. Conclusiones**

Las disposiciones constitucionales y legales y las interferencias del gobierno nacional han contribuido a la disminución de las diferencias entre provincias de las estructuras de gastos documentadas en este trabajo.

Una conclusión importante que se deriva del trabajo es que las cuentas públicas provinciales no revelan la real responsabilidad de los gastos -pese

a que es usual encontrar el argumento de la responsabilidad provincial en funcionarios y políticos nacionales. En muchos casos las provincias no han sido mas que meras ejecutoras de políticas y decisiones nacionales. Es reconocido en la literatura que un tema es la descentralización de la ejecución y otra distinta -que es la que determina si el gobierno es descentralizado o centralizado- es la toma de decisiones a nivel subnacional. En el teorema de la descentralización de Oates, las ganancias de bienestar de la descentralización fiscal resultan de la posibilidad de adaptar la oferta a la demanda de bienes en las distintas jurisdicciones *versus* la provisión centralizada uniforme en todas las jurisdicciones. En el caso de la estructura de los gastos de las provincias argentinas, la tendencia a la uniformidad documentada en este trabajo -y las pérdidas de bienestar que conlleva- se deben *no* a la provisión directa *sino* a las interferencias nacionales en las decisiones provinciales.

El federalismo argentino ha transitado largamente la vía de la descentralización de la ejecución, pero se ha apartado en forma creciente en lo relativo a las decisiones fiscales. Esto no ha ocurrido solo con los gastos, como se ha mostrado, sino también con el financiamiento, llevando a las provincias a la situación de “financiera y políticamente dependientes”. Para entender la evolución de las variables fiscales provinciales (gasto, su composición y su financiamiento) es necesario centrarse en el impacto de las políticas nacionales.

Quedan varias líneas de investigación para avanzar en el conocimiento del tema. Por un lado, verificar si la similitud de las estructuras de gastos públicos se corresponde con un proceso similar del lado de la cantidad y calidad de los servicios prestados (educación, salud, seguridad, justicia, etc) o si se trata solo de un resultado financiero. En segundo lugar, considerar las interdependencias entre los gastos provinciales e incorporar los nuevos personajes que surgen de la globalización, la revolución tecnológica y la revolución informática.<sup>10</sup>

En los dos casos anteriores, la estructura de gastos es endógena; otra vía de análisis es utilizarla como determinante de la convergencia económica y social de las provincias dado que los diferentes tipos de gastos pueden tener efectos diferentes.

---

<sup>10</sup> Es el tema de un trabajo en curso con Natalia Porto y Noelia Garbero.

## REFERENCIAS

- ALBERDI, J.B., "El Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853", Ed. Raigal, Buenos Aires, 1954.
- ASCHAUER, D., "Is government spending productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989, pp.177-200.
- BAICKER, K., J., CLEMENS and M., SINGHAL, "The rise of states: U.S. fiscal decentralization in the postwar period", *Journal of Public Economics*, 96, 2012, pp. 1079-1091.
- BARRO, R.J., "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, 98, 1990, 103-125.
- BESLEY, T. and A., CASE, "Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition", *American Economic Review*, Vol. 85, 1, 1995, pp.25-45.
- CASE, A.C., H.S., ROSEN and J.R., HINES, "Budget spillovers and fiscal policy interdependence. Evidence from States", *Journal of Public Economics*, Vol. 52, 1993, pp. 285-307.
- DEVARAJAN, S, V., SWAROOP and Heng-fu, ZOU, "The composition of public expenditures and growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, 1996, pp. 313-344.
- DREHER A., J.E., STURM and H.W., URSPRUNG, "The impact of globalization on the composition of government expenditures: evidence from panel data", *CESifo Working Paper* No 1755, 2006.
- GARRETT, G., and D., MITCHELL, "Globalization, government spending and taxation in the OECD, *European Journal of Political Research*, 39, 2001, pp. 145-177.
- GARRETT, G., and D., NICKERSON, "Globalization, democratization and government spending in middle income countries", mimeo, Yale University, 2001.
- OATES, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace and Jovanovich, New York, 1972, 256 pgs.
- PORTO, A., "Federalismo Fiscal" ponencia en la *Jornada sobre el Orden Económico Constitucional*, 1993; reproducida en A. Porto: *Federalismo Fiscal en la práctica. Aplicaciones al caso argentino y ejercicios teóricos*", Edulp, La Plata, 2009.
- PORTO, A., "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales", *Anales de la Reunión Anual 2005 de la Asociación Argentina de Economía Política*, Vol. XL, La Plata, 2005, 23 pgs.

SAMUELSON, P.A., “The pure theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, No 4, 1954.

SAMUELSON, P.A., “Diagramatic exposition of a pure theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, No 4, 1955.

SANZ, I. and F.J. VELÁZQUEZ, “The composition of public expenditures and growth: different models of government expenditures distribution by functions”, *European Economic Group*, Documento No. 115, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

SHANNON, J., “Federalism’s “Invisible regulator” -Interjurisdictional competition”, en D.A.Kenyon and J. Kincaid (eds 1991): *Competition among states and local governments*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1991.

TIEBOUT, Ch. M , “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, October, 156.

## ANEXO

Año	Coef. de Variación del G. per Capita	Coef. de Variación del G. en Funcionamiento	Coef. de Variación del G. Social	Coef. de Variación del G. en Educación	Coef. de Variación del G. en Salud	Coef. de Variación del G. en Ss Económicos	Coef. de Variación del G. en Ss de Deuda	Índice de distancia del Gasto Público
1959	0,53	0,82	0,60	0,86	0,98	0,75	1,79	0,44
1960	0,62	0,95	0,64	0,76	1,03	0,80	1,76	0,45
1961	0,65	0,93	0,66	0,57	0,62	0,79	1,70	0,45
1962	0,57	1,14	0,56	0,40	0,62	0,82	1,56	0,49
1963	0,71	0,98	0,68	0,54	0,71	0,89	1,26	0,44
1964	0,68	0,85	0,65	0,75	0,68	0,75	1,21	0,38
1965	0,67	0,72	0,73	0,76	0,84	0,68	0,71	0,28
1966	0,56	0,79	0,51	0,55	0,67	0,74	0,69	0,39
1967	0,47	0,64	0,48	0,48	0,64	0,49	1,15	0,35
1968	0,66	1,06	0,51	0,54	0,72	0,57	1,38	0,34
1969	0,68	0,85	0,67	0,57	0,69	0,70	1,17	0,37
1970	0,64	0,91	0,73	0,56	0,65	0,63	1,92	0,53
1971	0,68	1,03	0,55	0,45	0,70	0,70	1,28	0,44
1972	0,68	0,93	0,55	0,48	0,68	0,87	1,21	0,40
1973	0,63	0,77	0,49	0,47	0,56	0,83	1,12	0,37
1974	0,58	0,86	0,47	0,51	0,63	0,69	1,04	0,35
1975	0,63	0,66	0,77	0,51	0,55	0,64	0,91	0,31
1976	0,56	0,81	0,53	0,66	0,55	0,60	1,88	0,37
1977	0,57	0,79	0,46	0,58	0,56	0,65	1,25	0,35
1978	0,61	0,97	0,54	0,39	0,67	0,99	1,27	0,66
1979	0,57	0,97	0,52	0,33	0,71	0,82	1,60	0,81
1980	0,58	0,66	0,44	0,25	0,79	0,89	2,48	0,47
1981	0,70	0,77	0,84	0,35	0,69	0,69	1,71	0,46
1982	0,66	0,76	0,69	0,47	0,59	0,77	1,01	0,33
1983	0,79	1,18	0,79	0,48	0,71	0,80	1,63	0,44
1984	0,65	0,88	0,60	0,49	0,52	0,68	2,00	0,48
1985	0,81	0,96	0,94	0,57	0,85	0,65	2,74	0,52
1986	0,85	1,28	0,85	0,66	0,68	0,78	1,64	0,36
1987	0,84	1,06	0,99	0,61	0,58	0,70	1,87	0,43
1988	0,77	0,89	0,93	0,69	0,64	0,52	1,35	0,36
1989	0,62	0,77	0,68	0,68	0,59	0,56	1,77	0,38
1990	0,62	0,78	0,61	0,61	sd	0,75	1,14	0,38
1991	0,60	0,77	0,60	0,58	sd	0,76	1,14	0,42
1992	0,58	0,77	0,55	0,52	sd	0,63	1,19	0,35
1993	0,49	0,58	0,47	0,58	0,51	0,72	1,47	0,43
1994	0,55	0,61	0,53	0,53	0,67	0,82	1,43	0,37
1995	0,57	0,64	0,56	0,55	0,70	0,86	1,03	0,33
1996	0,58	0,53	0,57	0,51	0,62	1,03	0,88	0,32
1997	0,60	0,56	0,58	0,51	0,65	0,94	0,71	0,31
1998	0,61	0,57	0,61	0,54	0,66	0,88	0,72	0,32
1999	0,59	0,54	0,62	0,47	0,64	0,83	0,74	0,35
2000	0,58	0,52	0,58	0,42	0,57	1,06	0,68	0,39
2001	0,61	0,54	0,62	0,43	0,61	1,14	0,69	0,38
2002	0,66	0,65	0,64	0,49	0,63	1,16	0,47	0,35
2003	0,75	0,60	0,70	0,53	0,71	1,75	0,43	0,32
2004	0,68	0,54	0,68	0,51	0,69	1,22	0,41	0,30
2005	0,63	0,55	0,60	0,47	0,63	1,01	0,52	0,34
2006	0,67	0,55	0,60	0,46	0,64	1,31	0,38	0,33
2007	0,77	0,64	0,67	0,49	0,68	1,45	0,57	0,36
2008	0,77	0,79	0,72	0,58	0,67	1,35	0,65	0,35
2009	0,70	0,84	0,71	0,58	0,69	0,98	1,06	0,34
2010	0,64	sd	0,62	0,49	0,63	sd	1,09	sd